

我国大学章程主题研究述评

张继明

(厦门大学 教育研究院 福建 厦门 361005)

摘要: 大学章程研究是推进现代大学制度建设的客观需要。为此,研究者对大学章程的含义、法律性质,大学章程建设的价值、原则和方法等若干主题进行了较为系统的研究。针对大学章程主题研究现状,提出进一步加强大学章程的本质探索和本体研究,突破传统研究范式局限,强调大学章程研究的中国语境等建议,以提高该主题研究的效益。

关键词: 大学章程;现代大学制度;研究;述评

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2012)11-0019-03

建构现代大学制度是我国高等教育体制改革的基本方向,而大学章程是现代大学制度建设的载体^[1]。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出,构建现代大学制度,各大学要制定和完善章程。由此,学界围绕大学章程的含义、性质、价值、制定等问题展开了探讨。然而,从研究现状来看,大学章程研究的视域与重点还需进一步明晰,以提高研究的效益。

一、我国大学章程主题研究现状

(一) 大学章程含义研究

界定含义是大学章程研究的首要任务。除了少数学者将大学章程界定为“学校的管理制度”^[2],最普遍的界定方式是以陈立鹏关于“学校章程”^[3]的定义为基础进行补充,强调大学章程的内容,认为大学章程是指为了保证学校正常运行,就办学宗旨、主要任务、内部管理体制及财务活动等重大、基本问题做出规范的自律性或规范性文件^[4]。

有的学者从效用范围来解读大学章程。米俊魁指出,大学章程对大学的举办者、办学者都具有规范作用,它既规范了学校中重大、基本问题,又是政府、社会及学校依法治校的重要依据,因此,大学章程还具有他律性^[5];就法律地位而言,大学章程作为大学自治的总纲领,是大学内部制定规章制度所依据的“宪法”或“母法”^[6];同时大学章程又是国家法律法规的下位法,是国家法律在大学的具体化^[7]。

有的学者从历史角度考察大学章程的原初形态。研究者普遍认为,大学章程的最初形态是中世纪大学从教权或王权那里获得的特许状、敕令^[8];在我国,古代书院的院规或训示被普遍认为是我国最早大学章程^[9]。也有学者认为,京师大学堂作为我国现代意义上的首所大学,其《大学堂章程》开启了我国大学章程之源。

(二) 大章程法律性质研究

一是契约说。即认为大学章程是大学举办者在协商的基础上就学校如何举办达成的一致意见,是全体举办者共同

的意思表示,其本质是“举办者与办学者在法律约束下的‘契约’”,是办学者为举办者的一种行为承诺与法律保证”。二是自治法说。即认为大学章程属于自治规章,是根据国家法赋予大学自治立法权而制定的、规范大学组织及其内部活动的自治法,学校的规章制度建设、教育教学活动都须以章程为依据^[10]。三是行政法说。即认为大学章程的生效以通过教育行政主管部门的审核为前提,教育行政主管部门对大学章程的审核属于行政法上的行政许可行为,因而大学章程隶属行政法范畴,在司法实践中具有可诉性^[11]。四是多重性质说。湛中乐在认可大学章程的抽象行政行为性质的同时,还指出由于高校是在法律授权下享有广泛自主管理权的自治主体,因而大学章程兼具自治规则性质^[12];米俊魁也认为大学章程兼具契约和行政法的性质^[5]。实际上,由于大学所反映的法律关系客观上存在不同性质的行政法律关系和民事法律关系,大学章程的多重法律性质也越来越被认可。

(三) 大学章程内容研究

我国《高等教育法》关于大学章程内容的规定,是研究者探索大学章程内容或要素时的主要依据。如张建初认为,高校章程的基本要素是《高等教育法》规定的条款,应包括学校的名称和校址、办学宗旨和培养目标、规定大学和政府的关系、学校经费来源及其使用、学校内部管理体制、大学校长的产生与权责、师生权利和义务以及章程的修改程序等^[13]。

大学章程有着明确的价值指向,这应该是确定章程内容的根据。焦志勇在研究公立大学章程时指出,大学与政府关系是大学章程反映的本质关系,因而公立大学章程既要反映公立大学投资者和管理者的意志,即确定政府的教育行政权,又要在法律规范下充分体现学校的自治权。因而大学章程的主要内容是国家或政府、大学的权利与义务^[14]。

较多学者介绍了国外大学章程的内容与要素。马陆亭等人解析并提取了德、法、美、英、日等国大学章程的基本要素,如英国大学章程基本要素包括社会的发展决策机制、校长负责的行政执行机制、教授治学的学术自治机制、监管分

收稿日期: 2012-09-06

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(编号: 11JJD880021); 厦门大学基础创新科研基金项目(编号: 201222G010)。

作者简介: 张继明, 厦门大学教育研究院博士研究生, 主要研究方向为高等教育理论与管理。

离的财务安全机制和秩序公平的人事管理机制等;美国大学章程主要包含学校办学目的及主要任务、学校内部管理及运行机制、学校与外部关系、学生权益及相关事务等^{[15]93~104}。

(四) 大学章程价值研究

1. 推动大学管理模式转变。张晓鹏指出,制定大学章程是依法治教的基础环节,关系大学存在、运行的合法性^[16]。牛维麟也指出,大学章程是国家教育法律得以落实和发挥作用的必要^[17]。米俊魁指出,大学要成为面向社会自主办学的法人实体,就必须有自己的章程^[5]。陈立荣强调,大学独立法人地位的确立和办学自主权的扩大、教育主管部门管理方式的转变,从法律关系上都需要大学章程^[18]。

2. 规范大学内部运行与管理。张文显等人指出,大学章程明晰了学校内部治理结构与管理体制,包括明晰了党委和行政、学校和学院及学部学术与行政权力的关系等,并对学校师生的权益、义务进行保护和规范,促进了大学管理科学化^[1]。季玲燕等人认为,大学章程以“软法”形式理顺了内部利益相关主体的权利义务关系,推动各种力量通过有效互动而生成一种创造性的“自发秩序”,构筑了开放、民主的自治性治理结构^[9]。

3. 协调大学内外部关系。有学者指出,大学章程缺位是大学内部管理制度与国家法律法规冲突的重要原因,导致高校在处理相关问题时无法可依、无章可循。大学章程上承国家法规,下启大学一般规章制度,为学校管理提供了翔实可靠的依据,有利于大学依法管理,实现和谐的大学管理和制度建设^[19]。

(五) 国外大学章程研究

1. 在宏观层次上,学者对发达国家的大学章程进行整体研究。马陆亭等在探索英、德、美、日、中等国大学章程的案例、社会与体制背景、法治精神等基础上,提炼出了大学章程的本质性要素^{[15]252~254};刘承波追溯了美国殖民地时期学院特许状的内容及作用,剖析了现代美国大学章程的现状,认为大学章程对保障美国大学法律地位、明确大学运行机制发挥了重要作用^[20];范文曜等人分析了大学章程对于英国大学治理结构的规约作用^[21];陈立鹏等人抽取了日本大学章程的共性,如重视对学术追求和学术权力的规定、大学社会职能规定等^[22];此外,他还对新西兰、丹麦的大学章程进行了解读^[23]。

2. 在微观层次上,有学者分析了具体大学的章程。于丽娟对英国牛津大学章程作了文本分析,介绍了该章程的构成要素,并指出牛津大学章程在效能上的严格和权威性、在校内外关系界定上的明确和清晰化等特征^[24];王晓燕以东京大学章程为例,介绍了该章程制定的过程、章程要素、章程特色等,指出大学章程是大学在法人化改革的法律框架下行使自治权利的自我规范^[25];此外,刘文娟分析了加州大学章程^[26];曲耀华介绍了香港科技大学章程^[27]等。

(六) 大学章程制定研究

1. 大学章程建设的原则。金一超认为,制定大学章程的基本原则在于保障大学的自治权,确保大学能够按照学术与教育的自主规律性,自行组织教育教学和科研^[28]。米俊魁指出大学章程建设既要遵循法定程序要求,又要满足大学作为一个独特组织的需要,做到章程制定合法性与合理性的统

一^[5]。

2. 大学章程制定的主体。“单主体说”或主张由大学的举办者即政府制定章程^[29],或主张由办学者即大学来制定章程^[1]。“双主体论”则认为大学的举办者和办学者共同作为章程制定主体^[18]。“多主体说”则主张政府、社会和大学都应参与章程制定^[30]。

3. 大学章程的效用产生方式。大学章程的产生具有不同方式,如大学内部通过,在教育主管部门备案;由政府直接颁布;立法机关审议通过等。其中,由立法机关审议通过的大学章程效力等级最高^[11]。金维才主张,我国大学章程应通过程序立法形成,以确保其规范效力^[31]。王春业则认为实现高校章程的地方规范化是章程发挥效能的重要途径^[32]。

二、关于大学章程主体研究的评论

(一) 大学章程本质尚需明晰

从目前来看,大学章程研究偏重研究“章程”,而对“大学”关照不足。例如,对大学章程内涵的界定,普遍缺乏对其本质特征或根本价值的观照,而更多地从法学视角去强调大学章程所反映的法律关系,却忽视其反映大学本质和逻辑的价值指向,这样的内涵界定是没有处理好内容与形式、目的与手段间的关系的。大学章程作为区别于其他组织章程的章程,作为一个独特的学术和文化组织的章程,势必存在着独特之处,例如,它体现大学的精神和理念,体现以人为本的教育属性,体现知识探索的大学品性等,这是大学章程建设过程中必须观照的核心、本质问题。因此,大学章程研究既要研究作为一个规范性文件的章程,依照章程制定的程序及合法性等问题,又要研究大学及大学与章程的关系等问题。而且,后者是大学章程研究之本,大学章程的法律关系研究从根本上服务于大学章程价值的研究。

(二) 大学章程本体研究亟待加强

大学章程的价值要充分发挥,必然涉及执行效力问题,因为只有章程的精神和条文顺利转化为大学利益相关者的行为,大学章程的建设才是有价值、有意义的。所以,关于如何促使大学章程发挥作用的研究是大学章程研究所必然要涉及的。然而,大学章程执行效力是以章程本体的科学性为基础的,倘若章程作为一个文本、一个体系,在指导理念、价值目标即具体的内容和要素上都谈不上科学,那么,增强执行效力就是妄谈。目前,关于对大学章程本体的研究尚显不足。因此,大学章程研究应加强本体研究,主要是明确章程建设的价值指向,即以彰显学术权力、保障大学组织特性为指导思想,科学合理地确定章程的基本内容和要素,以学术权力和教授权利为核心来合理划定不同主体的责任和权力范畴,通过设计合理的组织架构和运行程序、方式来建立一个以学术权力为中心的大学治理结构。可以说,大学章程如何勾画出一个反映大学学术共同体本质的治理结构,是研究的最核心的问题。

(三) 大学章程研究必须突破传统的研究范式

传统的研究范式即“权力制衡说”,认为大学治理结构作为现代大学治理体系或现代大学制度的核心,其理想状态是要形成不同利益相关主体间的权力制衡。权力制衡的观点

有其合理之处,因为政治权力和行政权力的僭越、市场权力和民主权力的缄默、学术权力的式微,正是现实中大学治理结构的真实状态。这种失序的权力格局是造成大学组织异化的主要原因。但权力制衡说忽略了两个问题:其一,理想的大学治理结构必须以学术权力为本甚至以学术权力为主导,制衡说实际上降低了学术权力的主导地位;其二,建立理想的大学治理结构有赖于政府与大学之间建立一种新型的关系,由控制与被控制的单向、等级关系转变为互动的、伙伴式的相对平等关系,这是确立学术权力主导地位的重要条件。大学章程就是要以契约的形式使大学与政府形成一种新型关系,在此前提下勾勒一个学术权力为主导的大学运行机制,而现有研究仍试图在传统的权力及运行框架下寻求协调,并不能从根本上突破旧有的权力格局。

(四) 大学章程研究需置于特殊的中国语境

首先,大学章程处在既有的制度环境之内,章程建设既要着眼于促进制度的创新,又不可无视旧有制度体系的作用,尤其是对制度改革的拒斥作用。在很大程度上,大学章程建设的难点正在于在何种范围内对原有制度体系进行合理的突破,包括关于政校关系的既有制度安排等。其次,在制度的构成要素中,非正式约束如价值信念、伦理规范、风俗习性等对组织的影响非常大。对于中国大学,非正式约束中“官本位”、“单位意识”、“熟人社会”、“人治”等思想文化因素根深蒂固,影响着大学管理模式的变革,大学章程建设必须对此予以考虑。再次,我国高等教育出现了诸多问题,大学章程建设是在有问题的高等教育背景下进行的,应具有清晰的问题导向;同时,现代大学制度作为我国高等教育体制改革的核心内容,应在构建现代大学制度的导向下探索大学章程建设,增强章程建设的实效性和价值发挥效率。从已有研究来看,我国大学章程研究往往脱离了特殊的中国语境,这样制定出来的章程必然贬值。

参考文献:

- [1] 张文显,等. 大学章程:现代大学制度的载体[J]. 中国高等教育,2006,(20):1~4.
- [2] 唐朝纪,等. 依法治教:中华人民共和国教育法学习问答[M]. 北京:人民教育出版社,1995:120.
- [3] 陈立鹏. 学校章程[M]. 北京:光明日报出版社,1999.
- [4] 陆俊杰. 论大学章程的形式合法性[J]. 现代教育管理,2009,(9):39~41.
- [5] 米俊魁. 大学章程价值研究[M]. 青岛:中国海洋大学出版社,2006.
- [6] 陈立鹏. 关于我国大学章程几个重要问题的探讨[J]. 中国高教研究,2008,(7):19~22.
- [7] 周光礼,等. 大学章程的法律透视[J]. 高教探索,2004,(3):39~41.
- [8] 孙 华. 特许状:大学学术自由的张力和社会控制的平衡[J]. 教育学术月刊,2010,(3):24~26.
- [9] 季玲燕,等. 大学章程的历史生长逻辑与价值预期[J]. 教育学术月刊,2009,(7):41~44.
- [10] 王国文. 学校章程的法律分析[C]//中国教育法制评论:第2辑. 北京:教育科学出版社,2003:107~118.
- [11] 陈学敏. 关于大学章程的法律分析[J]. 武汉大学学报:哲社版,2008,(2):169~172.
- [12] 湛中乐. 通过章程的现代大学治理[J]. 法治与社会发展,2010,(3):106~124.
- [13] 张建初. 论高等学校章程[J]. 教育研究,2009,(2):88~92.
- [14] 焦志勇. 论我国公立大学章程的地位和作用[J]. 山东科技大学学报:社科版,2009,(8):86~91.
- [15] 马陆亭. 大学章程要素的国际比较[M]. 北京:教育科学出版社,2010.
- [16] 张晓鹏. 大学章程不可无[N]. 中国教育报,2005-06-03.
- [17] 牛维麟. 现代大学章程与大学管理[J]. 中国高等教育,2007,(1):13~14.
- [18] 陈立荣. 大学章程:落实高校办学自主权的制度保障[J]. 现代教育科学,2009,(3):56~61.
- [19] 潘艺林. 大学章程:构建和谐高校的制度保障[J]. 大学教育科学,2010,(1):44~48.
- [20] 刘承波. 大学治理的法律基础与制度架构:美国大学章程透视[J]. 国家教育行政学院学报,2008,(5):84~90.
- [21] 范文曜. 大学章程的治理意义——英国大学章程案例研究[J]. 理工高教研究,2008,(6):1~8.
- [22] 陈立鹏. 日本的大学章程建设[J]. 中国高等教育,2010,(17):61~62.
- [23] 陈立鹏. 新西兰国立大学章程文本的要素分析及启示[J]. 国家教育行政学院学报,2011,(1):85~90; 丹麦大学章程对我国的启示[J]. 中国高校科技与产业化,2011,(5):31~33.
- [24] 于丽娟. 国外大学章程文本探析:以英国牛津大学和美国康奈尔大学为主要案例[J]. 高教探索,2009,(1):76~80.
- [25] 王晓燕. 日本国立大学法人化改革中的大学章程建设[J]. 全球教育展望,2009,(4):60~67.
- [26] 刘文娟. 加州大学章程的“思想”给我国公立大学的启示[J]. 辽宁教育研究,2007,(7):101~103.
- [27] 曲耀华. 香港科技大学章程对我国大学章程建设的启示[J]. 曲靖师范学院学报,2008,(5):14~17.
- [28] 金一起. 从审核到立法——论大学章程的生效程序[J]. 中国高教研究,2008,(12):41~43.
- [29] 陆俊杰. 法理视阈大学章程的合理性[J]. 现代教育管理,2010,(11):51~54.
- [30] 张继明. 现代大学制度视域中的大学章程[C]//中国高教管理研究会. 贯彻落实《教育规划纲要》,完善中国特色现代大学制度. 2011年学术年会论文集:397~402.
- [31] 金维才. 高校自主办学与大学章程的合法性[J]. 安徽师范大学学报:社科版,2010,(3):254~257.
- [32] 王春业. 论高校章程法律化及其实现路径[J]. 中国高教研究,2011,(6).

[责任编辑:西广明]